

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

DE LA

REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

EN BELGIQUE

THESE POUR LE DOCTORAT

PAR

RENÉ LAMBERT

Président : M. CHAVEGRIN.

PROFESSEURS { MM. LARNAUDE
WEISS

*L'acte public, sur la thèse ci-dessus, sera soutenu à la Faculté,
le 6 novembre, à 9 heures du matin.*

PARIS

IMPRIMERIE DE LA COUR D'APPEL

L. MARETHEUX, Directeur

1, RUE CASSETTE, 1

1900

DE LA
REPRÉSENTATION DES MINORITÉS
EN BELGIQUE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DROIT CONSTITUTIONNEL COMPARÉ

DE LA

REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

EN BELGIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

RENÉ LAMBERT



Président : M. CHAVEGRIN.

PROFESSEURS { MM. LARNAUDE
WEISS

*L'acte public, sur la thèse ci-dessus, sera soutenu à la Faculté,
le 6 novembre, à 9 heures du matin.*

PARIS

IMPRIMERIE DE LA COUR D'APPEL

L. MARETHEUX, Directeur

1, RUE CASSETTE, 1

1900

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

DE LA

REPRÉSENTATION DES MINORITÉS

EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES

La Souveraineté nationale est une et indivisible. Elle réside dans l'universalité des citoyens, et ne peut, dans son exercice, appartenir à aucune portion de la nation.

Ce droit, que possède chaque citoyen de concourir à l'administration de l'État, le gouvernement direct en permet seul l'exercice réel. Mais si ce mode de gouvernement était possible autrefois dans une cité, une tribu, un État peu étendu, il est impraticable dans les États modernes, composés de vastes territoires et peuplés de millions d'individus. Aussi le

gouvernement représentatif leur est-il imposé par la force des choses, par l'impossibilité même du gouvernement direct. L'assemblée électorale remplace l'assemblée de tout le peuple. Elle se compose des citoyens les plus dignes nommés par leurs concitoyens. Représentant la nation, elle exerce la souveraineté nationale dans les limites de la Constitution.

La puissance parlementaire qui est la représentation de la Souveraineté nationale, doit donc être comme elle une et indivisible, n'appartenant à aucun parti, ni à un groupe, ni à un homme, ni à une minorité, ni à une majorité.

Pour qu'il en soit ainsi, il est de toute évidence que le Corps représentatif, investi de cette autorité prépondérante, doit représenter effectivement toute la nation. Et il faut, pour cela, que le mode employé pour l'élection des membres de ce Corps permette aux différents partis qui composent la nation, d'y être justement et équitablement représentés.

Or, l'examen que nous pouvons faire à ce sujet, de la Constitution des divers États de l'ancien et du nouveau monde, qui vivent politiquement sous le régime représentatif, nous montre que le procédé électoral qu'ils appliquent est loin de pouvoir donner aux différents partis cette représentation équitable.

Nous voyons, en effet, que la loi de la majorité

absolue dans les élections y est admise comme un axiome à peu près général, et que l'on considère cette loi comme le seul moyen pratique de connaître la volonté souveraine du pays dans le choix de ses élus.

Et par la majorité absolue, on entend la moitié plus un des membres du Corps électoral de chaque circonscription.

Dans ces conditions, il peut se présenter et il se présente très souvent ce fait qu'un parti nombreux répandu dans l'État ne pourra faire passer aucun de ses candidats. Un grand nombre de citoyens se trouvent ainsi exclus de toute influence sur les affaires publiques. Qu'est-ce alors qu'un gouvernement représentatif qui ne représente pas toute la nation et qui, cependant, a le pouvoir de légiférer pour l'ensemble de la nation? « C'est alors le gouvernement de tout le peuple par une simple majorité exclusivement représentée... Un gouvernement de privilège en faveur de la majorité numérique, qui, par le fait, est seule à posséder une voix dans l'Etat (1) ».

Un grand citoyen des États-Unis, le général Garfield, alors membre de la Chambre des représentants

(1) Stuart Mill, *Du gouvernement représentatif*. Traduction Dupont White, p. 156.

et plus tard président, disait à ce sujet : « Le point faible du gouvernement représentatif, tel que nous l'avons organisé et que nous le pratiquons, c'est qu'une grande partie des électeurs reste expropriée de ses droits politiques. Dans mon district, il y a 10.000 électeurs démocrates environ, et toujours ils ont, depuis quarante ans, pris part aux élections sans avoir plus d'espoir d'envoyer un député au sein de cette enceinte qu'au sein de la Chambre des communes d'Angleterre. »

Nous voyons donc qu'avec ce système de la majorité absolue qui attribue la totalité des représentants à la moitié plus un des électeurs, la minorité est annihilée par la majorité. Que résulte-t-il de l'application d'un pareil système? « Ce qui en résulte, on le sait par expérience, c'est qu'un nombre considérable de citoyens habitués à être en minorité, se dégoûtant et se désintéressant des affaires publiques, s'abstiennent de prendre part à des élections dont le résultat est connu d'avance et dans lesquelles ils savent qu'ils seront comptés pour rien (1). »

Une semblable organisation électorale ne pouvait subsister sans soulever dans tous les États où elle était en vigueur, des polémiques nombreuses et ardentes. Aussi des Sociétés se formèrent-elles pour

(1) Prévost-Paradol, *Association réformatrice*, n^{os} 100 et 103.

l'étude de systèmes électoraux plus équitables, permettant d'assurer une représentation adéquate à l'opinion du pays, et les partisans du principe majoritaire eurent à subir de sérieuses attaques.

A l'encontre de la plupart des États représentatifs, la France resta longtemps, abstraction faite de quelques publicistes isolés, indifférente ou même hostile à ce grand mouvement d'études qui se produisit pour la recherche des moyens pratiques de réaliser la représentation proportionnelle. Elle en avait cependant instinctivement, dès 1789, posé la base, dans la composition des États généraux.

« Les États du Dauphiné, dit M. Thiers, se réunirent malgré la Cour. Les deux premiers ordres, plus adroits et plus populaires dans cette contrée que partout ailleurs, décidèrent que la représentation du Tiers serait égale à celle de la noblesse et du clergé réunis. »

Après de longues hésitations, la Cour prescrivit par arrêt du Conseil du 27 décembre 1788, que le nombre total des députés serait de 1.000 au moins, qu'il serait formé en raison composée de la population et des contributions de chaque bailliage et que le nombre particulier des députés du Tiers-État serait égal à celui des deux premiers ordres réunis. Dans chaque circonscription électorale de 1789, les électeurs français d'alors nommèrent $1/2$ des dé-

putés de la circonscription dans le Tiers-État, 1/4 dans le clergé, 1/4 dans la noblesse. Cette application, qui fut de très courte durée, donnait à chacun des trois ordres l'égalité, non pas absolue, mais proportionnelle, dans une certaine mesure.

Le principe de la Représentation proportionnelle a, nous l'avons dit, été traité et appliqué dans un certain nombre d'États représentatifs. Nous ne ferons qu'indiquer sommairement le nom des principaux de ces États et l'époque de cette application, sans nous étendre sur l'étude des différents systèmes employés, nous proposant de borner notre étude à la Belgique.

Dès 1839, l'État de Pensylvanie établit le vote limité, pour l'élection des bureaux électoraux chargés du dépouillement du scrutin. De même, depuis cette date, jusqu'à nos jours, une grande partie des États confédérés de l'Amérique du Nord ont adopté le principe de la proportionnalité dans les différentes élections.

Au Danemark, la Constitution du 2 octobre 1855, qui établit le Rigsraad, Chambre unique, consacre l'application du principe de la Représentation proportionnelle dans les élections pour cette Chambre. En 1863, ces dispositions sont conservées pour le Landthing, ou Chambre haute; le Folksting, ou

Chambre basse, est au contraire élu en dehors de toute Représentation proportionnelle.

De 1867 à 1885, l'Angleterre a appliqué, dans les comtés ou bourgs représentés à la Chambre des communes par trois membres ou plus, le système du vote limité. Le terrain d'expérience choisi par elle était très restreint, les comtés ou bourgs à trois membres et au-dessus n'étaient qu'au nombre de treize. Le Parlement anglais, en votant en 1884 une nouvelle loi électorale, a abandonné le principe politique de la Représentation des minorités. Il est revenu à la pratique simpliste du bulletin uninominal (1).

Signalons encore, en 1869, en Suisse (canton de Vaud), la création du vote limité pour les élections judiciaires ;

En 1875, au Brésil, le vote limité admis pour les élections municipales ;

En 1878, en Espagne, la loi du 28 décembre sur les élections pour la Chambre des députés ;

En 1881, au Brésil, le vote uninominal avec quotient, pour l'élection des membres des assemblées provinciales et des conseils municipaux ;

En 1882, en Italie, le vote limité admis pour

(1) Le système du vote cumulatif a été admis cependant depuis pour la nomination aux School Boards (conseils d'écoles).

l'élection des députés dans les circonscriptions nommant cinq députés ;

En 1884, au Portugal, les élections des députés avec les systèmes du vote limité et de la pluralité simple ;

En 1892, en Suisse, l'admission par le canton de Genève du système des listes concurrentes. (Le canton de Neuchâtel l'imite en 1894.)

Nous allons maintenant examiner comment la Belgique s'est comportée dans cette évolution tendant au perfectionnement du régime représentatif.

Les motifs qui nous ont poussé à faire le choix de cette étude sont les suivants.

La Belgique a des liens de proche parenté avec la France. Sa constitution économique est analogue à celle de la partie la plus active et la plus peuplée de notre pays. Elle a été guidée dans les améliorations de son système électoral par le libéralisme le plus pur. Aussi peut-on dire de la législation électorale belge, qu'elle est actuellement une des meilleures et des plus complètes du monde.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA RÉFORME ÉLECTORALE EN BELGIQUE

Depuis 1830, c'est-à-dire depuis que la Belgique est devenue un État indépendant, les élections s'y sont toujours faites au scrutin de liste. « Et c'est à cause de l'existence de ce régime électoral que l'idée de rendre la représentation nationale proportionnelle à la force des différents partis composant le corps électoral a pu naître, se développer, conquérir l'opinion et être enfin réalisée par la loi (1). »

En 1878, le lien de solidarité qui existe entre les candidats d'une même liste fut à nouveau reconnu et consacré par la législation Belge. Depuis cette époque, en effet, afin de mieux assurer le secret et

(1) *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 décembre 1899, article de M. Hermann Dumont.

la liberté du vote, l'élection se fait au moyen de bulletins imprimés ; cela nécessite évidemment une désignation préalable et officielle des candidats dont les noms figureront sur le bulletin de vote.

Chaque parti, après avoir arrêté la liste de ses candidats, les fait présenter par un certain nombre d'électeurs. Les candidats qui font partie des listes ainsi présentées, sont les seuls dont les noms soient inscrits sur le bulletin de vote et les seuls pour lesquels on puisse voter. Les partisans de la Représentation proportionnelle se sont donc trouvés en présence d'une législation qui reconnaissait officiellement l'existence des partis, qui permettait aux électeurs de voter pour une liste. Rien à changer, par conséquent, pour le mode de votation aux habitudes électorales. Cet état de choses a facilité singulièrement la tâche qu'ils s'étaient imposée.

Dès 1866, M. de Smedt, à la Chambre, montrait les défauts du système de l'élection totale à la majorité. Il y fut vivement contredit. En 1877, M. Eudore Pirmez faisait devant la Chambre l'étude des divers systèmes propres à assurer une représentation plus équitable des partis. En 1881 au Sénat, M. Delecourt signalait la question, pendant que M. Villaguet, avocat, et membre de la Chambre des représentants, proposait, sous le nom de vote restreint, la limite systématique de tous les bulletins

aux deux tiers des députés à élire dans chaque circonscription (1).

Au mois d'août 1883, M. Pirmez, lors d'une discussion sur un règlement de la Chambre des représentants, dont il faisait partie, proposa d'y introduire le vote cumulatif pour les élections du bureau et des commissions.

Son amendement ne fut point adopté, mais il donna lieu, dans l'Assemblée, à une grave discussion, dans laquelle la plupart des orateurs qui combattirent la mesure témoignèrent de leurs sérieuses sympathies pour le principe proportionnel (2).

Pendant que devant les Chambres les champions de la Représentation proportionnelle combattaient pour le triomphe de leurs idées, il se fondait, d'autre part, une Société d'études et de propagande qui publiait, à partir de 1881, une revue mensuelle qui devint très vite l'organe le plus accrédité et le plus complet du parti proportionnaliste.

Cette Société se composait d'hommes politiques éminents, parmi lesquels M. G. Bernaert, ministre d'État, MM. de Smedt de Borman, Eudore Pirmez, Alphonse Nyssens, députés, et de jurisconsultes éclair-

(1) *Représentation de la minorité, système des deux tiers*, Bruxelles, librairie Ch. Murquart, 1881.

(2) *Représentation proportionnelle, Revue belge, 1885; Progrès de la réforme*, par Ernest Naville, p. 13.

rés, comme M. Victor d'Hondt, professeur de droit à l'Université de Gand, J. Mommaert, avocat, etc. Elle s'attacha à trouver la solution des différents problèmes que comportait l'application du système de la proportionnalité, et l'on peut dire que c'est à cette brillante pléiade que reviennent l'honneur et le succès de la Réforme électorale.

Parmi les difficultés nombreuses que présentait la question, celle qui retint le plus l'attention de l'Association Réformiste, fut celle de la dévolution équitable des sièges entre les divers partis. Comment attribuer à chaque liste le nombre de Représentants auquel elle a droit? Quel procédé employer pour que la Répartition soit strictement proportionnelle? c'était la base même du système, il était donc indispensable qu'elle fût solide et bien assise.

En apparence, rien de plus simple que de résoudre cette question. Le raisonnement qui vient à l'esprit de tous est le suivant.

Il y a 90.000 votes valables pour une élection de 9 députés; les partis en présence sont au nombre de trois. Le parti A qui a 40.000 voix aura 4 sièges, les partis B et C qui ont 30.000 et 20.000 voix auront chacun 3 et 2 sièges. Il suffit donc de diviser le total des votes valables par le nombre des députés à élire. Le quotient obtenu nous donnera la somme des voix nécessaires pour l'élection d'un

représentant. Mais le malheur, c'est que les voix se répartissent bien rarement par lots comportant chacun 10.000 suffrages ou un multiple de 10.000. Et au lieu de 40.000 voix tout juste, le parti A en aura 44.000, le parti B, 29.000 et le parti C, 17.000. A 10.000 voix par siège, cela fait 4 députés pour la première liste, 2 et 1 pour les deux autres. En tout, 7 députés nommés sur 9 sièges vacants.

Or, nous nous trouvons ici en face d'une circonstance qui rend impossible la stricte répartition proportionnelle, c'est qu'il est impossible de fractionner les députés et de donner au parti A $4/10$ et aux partis B et C $9/10$ et $7/10$ de députés. Il nous viendra de suite cette idée, que nous avantagerons les fractions les plus fortes, et que nous donnerons un député à chacun des partis B et C, car $9/10$ et $7/10$ c'est presque un entier.

Mais ce résultat ne satisfait pas la raison : après avoir exigé, en effet, des partis assez forts pour avoir droit à plusieurs sièges, qu'ils emploient pour chacun de ces sièges 10.000 des voix qui se sont portées sur leur liste, on se montre beaucoup moins exigeant pour les petites minorités, auxquelles on dit qu'il suffit de 9.000 et 7.000 voix pour avoir un représentant. La proportionnalité exigerait que dans ces conditions la liste A ait au moins 5 élus avec ses 44.000 voix. Mais on ne saurait cependant donner

un député à un groupement aussi peu important que 4.000 voix. Que doit-on faire alors de ces voix ? Ce sont des voix perdues, mais alors elles doivent être déduites du total des votes valables ; et comme on a négligé de le faire, on a, en fixant à 10.000 le chiffre des voix nécessaires pour l'élection d'un député, fixé un chiffre de répartition trop élevé. Voilà le problème tel qu'il était posé aux membres de l'Association Réformiste. Les systèmes proposés pour en trouver la solution furent nombreux. C'est celui de M. Victor d'Hondt, professeur de droit à la Faculté de Gand, qui fut adopté par la Société Réformiste, dans une conférence internationale privée qu'elle tint à Anvers en 1885.

Nous allons faire l'étude de ce système qui, ne laissant aucun des sièges inoccupés, a coupé court à l'une des plus grosses difficultés devant lesquelles se heurtaient tous les autres systèmes des listes concurrentes.

La formule de répartition de M. d'Hondt est résumée comme suit dans le projet de loi qui fut postérieurement présenté à la Chambre : « La répartition s'opère en divisant chacun des chiffres électoraux, c'est-à-dire la somme des voix obtenue par chaque liste, par un nombre qui donne des quotients dont la somme égale le nombre des sièges à conférer. A cet effet, le bureau central divise les chiffres électoraux

des listes par 1, 2, 3, 4, 5, et les nominations sont attribuées dans l'ordre d'importance des quotients. Le plus fort quotient confère la première nomination, le second quotient, la seconde nomination, et ainsi de suite jusqu'à ce que tous les sièges soient pourvus (1). »

Prenons comme exemple nos chiffres de tout à l'heure et appliquons la formule de M. d'Hondt. S'il n'y avait qu'un seul siège à conférer, nous l'attribuerions évidemment au parti A, le plus fort, qui a réuni 44.000 voix; nous le lui attribuons donc; quant au second siège, si nous le donnions au même parti, chacun des deux élus de ce parti représenterait la moitié des voix du parti, soit 22.000. Or, la liste B a réuni 29.000 voix. Il est donc juste que nous lui conférions le second siège et nous nous assurons aussitôt, en divisant 29.000 par 2, que si nous donnons un second siège à cette même liste, chacun des députés aura été élu par 14.500 voix. C'est un chiffre inférieur à celui obtenu (22.000) en divisant comme nous l'avons fait, par ce même nombre, la somme des voix réunies par le parti A. C'est donc à ce parti que revient le troisième siège.

Continuant notre répartition en poursuivant cette méthode, nous voyons que le quatrième siège revient

(1) *Revue belge*, année 1886, p. 254 à 328.

au parti C, qui a réuni 17.000 voix, chiffre supérieur à celui obtenu en divisant par trois le chiffre électoral du parti A, auquel est revenu le siège précédent (14.666). Si nous donnions au parti C un second député, chacun d'eux représenterait 8.500 voix. Nous attribuons donc le cinquième siège au parti A (14.666 voix), le sixième au parti B (14.500 voix), et nous constatons que si nous donnions un troisième élu à ce parti, il représenterait 9.666 voix. Nous attribuons donc le septième siège au parti A (11.000) en remarquant que s'il avait cinq élus, ils représenteraient chacun 8.800 voix. Le parti B aura donc le huitième siège (9.666) et le parti A le dernier (8.800).

Donc ce chiffre de 8.800 voix est le chiffre nécessaire pour faire élire un député. C'est, suivant la formule de M. d'Hondt, le nombre par lequel il faut diviser les chiffres électoraux pour obtenir des quotients dont la somme égale le nombre des sièges à conférer. Tout contingent de suffrages inférieur à ce chiffre, n'assurant qu'une fraction d'élus, n'entre pas en ligne de compte. Ce sont des voix perdues.

La liste C, qui n'a qu'une fois 8.800, n'a qu'un siège, elle perd 8.200 voix. La liste B qui a trois fois 8.800, ce qui fait 26.400, a 2.600 voix nulles, et la liste A utilise toutes ses voix sans en perdre une seule, et a cinq députés. La répartition est stricte-

ment proportionnelle et l'annulation d'un certain nombre de suffrages donnés à quelques-unes des listes en présence n'est que l'application rigoureuse de ce principe, que, les députés ne se fractionnant pas, il faut considérer comme sans valeur les contingents électoraux qui ne peuvent donner qu'une fraction d'élu.

Ce système n'a pas été à l'abri de la critique. Il évite bien l'écueil des restes de sièges, mais pas celui des restes de suffrages. Et ces restes de suffrages sont respectivement très différents pour chacun des partis. Comment justifier ces différences de traitement entre les groupes et surtout entre les candidats ? Le système est forcé, dans l'exemple que nous avons donné, de tenir comme quantité négligeable 8.200 voix de la liste C et 2.600 de la liste B, alors que la liste A ne perd aucune voix. Est-ce là l'égalité(1) ?

Certes, cette critique a sa valeur, mais nous devons cependant reconnaître que ce système jouit auprès des partisans des listes concurrentes de la faveur générale.

Nous avons dit plus haut, qu'une conférence internationale privée se réunit à Anvers en août 1885.

(1) Séverin de la Chapelle, *De la vraie représentation politique*, p. 195.

Elle fut composée des membres les plus actifs, des partisans les plus zélés du principe de la représentation proportionnelle (1). Elle termina ses travaux par la résolution suivante, adoptée à l'unanimité des membres présents :

1° Le système de la majorité absolue viole la liberté de l'électeur, provoque la fraude et la corruption, et peut donner la majorité de la représentation à la minorité du corps électoral.

2° La représentation proportionnelle est le seul moyen d'assurer le pouvoir à la majorité réelle du pays, le contrôle aux minorités, une représentation exacte de tous les groupes sérieux du corps électoral.

3° Réserves faites sur l'appréciation des nécessités de chaque pays, le système d'Hondt de la concurrence des listes, avec chiffre répartiteur adopté pour l'Association belge, marque un progrès considérable sur les systèmes précédemment proposés et constitue un mode pratique et rigoureux de réaliser la représentation proportionnelle.

(1) Cette conférence tint ses séances les 7, 8 et 9 août sous la présidence de M. de Smedt de Borman et avec le concours de MM. G. Bernaert et Nothomb, ministres d'État pour la Belgique, MM. Ernest Naville, Hagenbach, Bischoff et Alph. Frey pour la Suisse, MM. Edouard Hervé et Maurice Vernes pour la France, M. John Lubock pour l'Angleterre, M. Frédéric Bajer pour le Danemark et M. Alberto Rossi pour l'Italie.

Dans la discussion, plusieurs orateurs avaient fortement recommandé l'emploi du système du vote cumulatif, par lequel l'électeur a autant de voix qu'il y a de députés à élire et peut, à son choix, les donner toutes au même candidat ou les partager entre plusieurs candidats. Mais l'unanimité absolue n'ayant pas été obtenue sur ce point, on ne parla pas de ce procédé dans les déclarations collectives de l'assemblée.

Comme suite aux résolutions prises par la conférence, M. de Smedt de Borman et cinq autres députés belges présentèrent à la Chambre, le 23 Décembre 1887, un projet de loi d'application du système d'Hondt de la concurrence des listes, pour les élections de la Chambre, du Sénat et des conseils provinciaux et communaux.

En élaborant ce projet, le Comité de l'Association réformiste s'était attaché à changer le moins possible la législation alors existante ? et il était arrivé à ce résultat de maintenir le mode de votation ancien de telle sorte que l'électeur eût pu ne pas s'apercevoir du changement de régime.

Il faut dire que la législation belge se prêtait singulièrement à cette adaptation. Les élections s'y étaient, depuis 1830, toujours faites au scrutin de liste, ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut.

Aussi le projet de loi fut favorablement accueilli par la grande masse du public. Mais il n'en fut pas de même dans le monde parlementaire. « Les députés envisagèrent avec défiance ce système, qui devait, en modifiant la composition du Parlement, déposséder de leurs sièges un grand nombre d'entre eux. Aussi le projet fut-il arrêté au premier détour de la procédure parlementaire (1). » Repris en 1891 par le gouvernement conservateur, il fut longuement examiné par les sections de la Chambre et ne vint en discussion publique qu'en 1893.

Bien que soutenu énergiquement par le ministère catholique dont M. Bernaert était le président, il échoua. Cet échec détermina M. Bernaert à donner sa démission.

Un des principaux motifs qui empêchèrent les catholiques de se rallier entièrement aux idées de M. Bernaert fut la crainte de voir élire, grâce à la Représentation proportionnelle, des députés socialistes. Ceux-ci avaient été jusqu'alors écartés du Parlement conservateur. Ces calculs furent singulièrement démentis par les événements et le maintien du scrutin de liste majoritaire eut pour effet, non pas d'empêcher les socialistes d'entrer à la Chambre, mais d'en faire sortir les libéraux.

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 décembre 1899, article de M. Hermann Dumont.

Ce résultat inattendu eut pour conséquence de diminuer fortement l'hostilité envers la Représentation proportionnelle.

Aussi lorsque les débats sur son adoption se rouvrirent, en 1895, les Chambres consentirent-elles à faire l'essai du principe dans les élections communales, non pas, il est vrai, dès le premier tour de scrutin, mais dans les ballottages qui pourraient se produire, c'est-à-dire au second tour.

La *Revue belge*, organe de l'association réformiste, tout en se félicitant du résultat obtenu, regrette que le système de la Représentation proportionnelle intégrale qu'elle patronnait n'ait pas dans son ensemble été appliqué à la nouvelle loi (1).

(1) *Revue belge*, numéro du 15 septembre 1895.

CHAPITRE III

DU SYSTÈME BELGE EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS COMMUNALES

LOI COMMUNALE DU 12 SEPTEMBRE 1895

Voici, dans la loi, les dispositions relatives à l'application du principe de la Représentation proportionnelle.

ART. 43. — Lorsqu'il y aura plus d'un membre à élire, les candidats qui ont obtenu plus de la moitié des voix sont déclarés élus.

Si le nombre de ces candidats est inférieur à celui des mandats à conférer, il est pourvu aux sièges non attribués conformément aux règles suivantes :

ART. 44. — Le nombre des bulletins contenant

des suffrages valables en faveur d'une seule liste ou d'un ou plusieurs de ses candidats constitue le chiffre électoral de la liste.

Les candidatures isolées sont considérées comme constituant chacune une liste distincte.

Le bureau principal admet à la répartition des sièges les listes dont le chiffre électoral atteint les quotités suivantes :

Le tiers des voix, s'il y a moins de quatre membres à élire.

Le quart, s'il y a quatre à six membres à élire.

Le cinquième, s'il y a sept à douze membres à élire.

Le sixième, s'il y a plus de douze membres à élire.

Toutefois, lorsque la quotité requise n'a été atteinte par aucune liste, ou que les listes l'ayant atteinte n'ont pas obtenu ensemble plus de la moitié de la totalité des voix, sont admises à la répartition des sièges les listes les plus favorisées, dont les chiffres électoraux réunis comprennent plus de la moitié des voix.

ART. 45. — La répartition entre les listes admises s'opère de manière à attribuer, à chacune d'elles, autant de sièges que son chiffre électoral comprend de fois le nombre de voix le plus réduit obtenant un siège. A cet effet, on divise les chiffres électoraux

des listes admises par 1, 2, 3, 4, 5, etc., et les mandats sont attribués à raison de l'importance des quotients obtenus. Le plus fort quotient confère le premier siège, le deuxième quotient le deuxième siège, et ainsi de suite jusqu'à ce qu'il soit pourvu à tous les mandats.

Les mandats déjà acquis par la majorité absolue aux candidats d'une liste viennent en déduction des sièges revenant à cette liste à raison des quotients.

Si une liste retient plus de sièges que ne lui en attribue la répartition proportionnelle, la répartition s'opère pour les sièges disponibles entre les autres listes, d'après les règles indiquées au premier alinéa.

Si une liste a droit à plus de sièges qu'elle ne porte de candidats, les sièges non attribués sont ajoutés à ceux revenant aux autres listes et la répartition a lieu entre celles-ci de la manière indiquée au premier alinéa.

Dans le cas où un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé, et au cas de parité des chiffres électoraux, à la liste où figure le candidat dont l'élection est en cause, qui a obtenu le plus grand nombre de voix.

ART. 46. — Les sièges revenant à une liste sont conférés aux candidats de cette liste qui ont obtenu

le plus grand nombre de suffrages. Dans chaque liste dont un ou plusieurs candidats sont élus, les candidats arrivant les premiers après les élus sont déclarés premier, second, troisième conseillers suppléants, dans l'ordre des voix obtenues.

ART. 47. — Dans tous les cas où il y a parité de voix, le plus âgé est le préféré.

COMMENTAIRE DE LA LOI

Nous allons reprendre les divers articles que nous venons de citer et voir dans quelle mesure le gouvernement s'est, par le vote de la loi, rallié à la Représentation proportionnelle.

Nous constatons d'abord que la règle générale concernant l'élection à la majorité absolue est maintenue; les candidats qui atteignent cette majorité sont élus. Les dispositions nouvelles de la loi ne sont applicables que si aucun candidat n'arrive à cette majorité, ou bien si ceux qui y arrivent ne sont pas assez nombreux (art. 43).

DU CHIFFRE ÉLECTORAL

Il faut d'abord établir quel est le nombre de voix obtenu par chaque liste, son chiffre

électoral, pour parler comme le législateur belge. Ce chiffre électoral, dit la loi, est égal au nombre des bulletins contenant des suffrages valables en faveur de la liste ou d'un ou plusieurs de ses candidats (art. 44).

On va donc compter pour établir la force de chaque parti : 1° les bulletins de liste où l'électeur a voté pour tous les candidats du parti ; 2° les bulletins où l'on a voté pour quelques-uns seulement des candidats de la liste sans voter en même temps pour ceux d'autres listes. On compte les bulletins de parti complets et incomplets. Quant aux bulletins qui donnent des voix aux candidats de plusieurs listes et que l'on appelle bulletins panachés, ils n'entrent pas dans la somme du chiffre électoral et ne sont comptés à aucune liste. Leur seul effet est de donner une avance personnelle aux candidats qui y sont indiqués par le vote.

Le chiffre électoral de chaque liste ainsi établi, on procède à la répartition des voix d'après le système d'Hondt exposé dans le chapitre précédent.

DU QUORUM

Mais nous trouvons ici une restriction importante à la Répartition proportionnelle intégrale. C'est l'institution du *quorum*.

Sous prétexte d'éviter l'émiettement des partis, d'empêcher l'élection des personnes intrigantes, ayant su se créer une popularité de mauvais aloi dans de tout petits groupes d'électeurs, la loi n'admet à la répartition des sièges que les listes dont le chiffre électoral atteint $\frac{1}{3}$ des voix s'il y a moins de 4 membres à élire; $\frac{1}{4}$, s'il y a 4 à 6 membres à élire; $\frac{1}{5}$, s'il y a 7 à 12 membres à élire; $\frac{1}{6}$, s'il y a plus de 12 membres à élire (Art. 44).

C'est cette quotité de voix minima qu'un parti doit atteindre pour être représenté au conseil communal qu'on appelle le *quorum*.

DÉSIGNATION DES ÉLUS

Après avoir fait la répartition entre les listes qui ont atteint le *quorum*, il reste à déterminer quels seront les candidats de chaque liste qui seront proclamés élus. Ce sont naturellement, pour chaque liste, ceux qui ont obtenu le plus de voix. Cela va de soi.

Toutefois, l'application de cette règle si simple n'est pas sans présenter de graves inconvénients. Il a été constaté, en effet, que la plupart des électeurs, soit par indifférence, soit par habitude, votent pour la liste entière de leur parti, sans prendre la peine

de faire un choix entre les différents candidats qui y sont portés. Cette manière d'agir ne se concilie en aucune façon avec le régime de la Représentation proportionnelle.

En effet, ce régime a pour but de faire élire un ou plusieurs des candidats de chaque parti, selon son importance.

Il est bien évident qu'aucun des partis ne peut faire passer tous ses candidats. Il est donc indispensable que, pour user complètement de son droit de vote, l'électeur doive non seulement choisir entre les diverses listes concurrentes, mais encore entre les candidats portés sur la liste de son choix.

Il est vrai qu'un parti peut espérer faire élire tous ses candidats si tous réunissent sur leur nom la majorité absolue.

L'électeur se trouve ainsi sollicité d'user de son droit de deux façons contradictoires :

1° Ou bien voter pour la liste entière afin d'assurer le triomphe de son parti.

2° Ou bien voter pour les candidats de sa liste qu'il voudrait faire élire de préférence en cas de Représentation proportionnelle.

Cette disposition très libérale de la loi communale, qui permet à l'électeur de choisir non seulement parmi les candidats d'une liste, mais encore

parmi ceux des autres listes portées sur le bulletin, nous semble contenir deux graves défauts que nous allons indiquer.

Le premier est de créer au sein d'un parti dont l'entente doit être avant tout parfaite, des compétitions très âpres, entre les différents candidats.

Il ne s'agit plus, en effet, de remporter l'avantage sur l'ennemi; on sait qu'avec le nouveau système chacun des partis sera représenté; c'est pour sa propre élection qu'il faut lutter.

Si l'on veut être élu, il faut distancer de quelques voix ceux auxquels on s'est associé pour combattre le même adversaire, et c'est au sein même du parti que s'établit la bataille.

Comme il est impossible de pratiquer ouvertement les moyens qui peuvent assurer le succès, et que, d'autre part, ces intrigues occultes répugnent aux hommes de réelle valeur et d'esprit droit, il en résulte que la loi favorise naturellement l'élection des plus médiocres et des moins scrupuleux.

DU PANACHAGE

Le second des défauts que nous reprochons à la disposition précitée, c'est l'influence qu'elle

accorde aux « panacheurs », c'est-à-dire aux électeurs qui font passer leurs sympathies personnelles avant leurs principes politiques, dans le choix des personnes qui seront élues dans chaque liste.

Et voici pourquoi.

Les partisans d'une liste peuvent facilement prévoir que l'élection doit donner à cette liste 3 ou 4 sièges par exemple. Ils font alors choix dans cette liste de 3 ou 4 candidats, qu'ils désirent voir élire de préférence. Mais leur vote pourra quelquefois être faussé par celui des « panacheurs » qui, systématiquement, pourront voter pour les candidats les plus effacés de la liste dans le but d'empêcher l'élection des chefs. Ils useront donc de leur droit de vote de deux manières bien différentes, pour faire triompher leur parti et pour combattre leurs adversaires.

En supposant même que le « panacheur » agisse sans malveillance, n'est-il pas exorbitant de voir, s'il y a trois partis, et qu'il vote pour les trois, son suffrage avoir autant de poids dans chaque parti que celui des électeurs de ce parti ?

Enfin, quelles peuvent donc être les opinions politiques d'un électeur qui votera pour trois candidats représentant trois partis différents ?

Cette disposition de la loi est donc illogique et

contraire au principe de la Représentation proportionnelle.

Nous verrons plus loin, du reste, qu'elle n'a pas été reproduite dans la loi du 29 décembre 1899, réglementant les Élections législatives.

CHAPITRE IV

SYSTÈME BELGE, EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS
LÉGISLATIVES

LOI DU 29 DÉCEMBRE 1899

RELATIVE
A L'APPLICATION DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE
AUX ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

C'est encore l'Association réformiste qui élaborait le projet de loi relatif à l'application de la Représentation proportionnelle aux Elections législatives. C'est ce projet qui, repris et remanié par le cabinet de M. de Smet de Naeyer, fut sanctionné par le vote de la Chambre et devint la loi du 29 décembre 1899.

Nous allons, comme nous l'avons fait pour la loi communale, énoncer les dispositions principales

de la nouvelle loi, ayant trait à la Représentation proportionnelle. Ce sont les suivantes :

ART. 3. — La présentation des candidats doit être signée par cent électeurs au moins.

ART. 5. — Les dispositions suivantes formeront les articles 253 à 267 du Code électoral, où elles figureront sous le titre XI: « Représentation proportionnelle ».

ART. 253. — L'élection législative se fait en un seul tour de scrutin.

Lorsqu'il n'y a qu'un seul membre à élire, le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élu.

Lorsqu'il y a plus d'un membre à élire pour l'une des deux Chambres, l'élection se fait conformément aux dispositions du présent Code, sauf les modifications résultant des articles 254 à 267 ci-après :

ART. 254. — Lors de la présentation aux mandats de représentant ou de sénateur réglée par l'article 164, il peut être présenté en même temps que ceux-ci et dans les mêmes formes des candidats suppléants. Leur présentation doit, à peine de nullité, être faite dans l'acte même de présentation des candidats aux mandats effectifs, et l'acte doit classer séparément les candidats des deux catégories présentés ensemble en spécifiant celles-ci.

L'acte de présentation des candidats titulaires et suppléants indique l'ordre dans lequel ces candidats sont présentés dans chacune des deux catégories.

ART. 255. — Les candidats et les électeurs qui ont fait la remise des actes de présentation de candidats, sont admis à prendre connaissance, sans déplacement, de tous les actes de présentation qui ont été déposés, et à adresser par écrit leurs observations au bureau principal.

ART. 256. — Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection, mais il peut être présenté à la fois comme titulaire et comme suppléant dans la même liste.

Nul ne peut être candidat en même temps dans plus d'un collège électoral. Toutefois, on peut être à la fois candidat titulaire pour l'une des deux Chambres et candidat suppléant pour l'autre.

ART. 257. — Lorsqu'il n'est présenté qu'une seule liste, si le nombre des candidats titulaires correspond au nombre des mandats effectifs, ces candidats sont proclamés élus par le bureau principal sans autre formalité.

Si dans le même cas le nombre des candidats titulaires est inférieur au nombre des mandats effectifs, sont proclamés élus les candidats effectifs, et subsidiairement, à concurrence du nombre de sièges qui resteraient à conférer, les candidats à la

suppléance qui figurent les premiers dans l'acte de présentation. Les autres candidats sont déclarés premier, deuxième, troisième suppléant, et ainsi de suite dans l'ordre suivant lequel ils figurent dans l'acte de présentation.

Lorsque plusieurs listes sont régulièrement présentées, si le nombre des candidats effectifs et suppléants ne dépasse pas celui des mandats effectifs à conférer, ces candidats sont proclamés élus titulaires par le bureau principal, sans autre formalité.

ART. 259. — L'électeur ne peut émettre qu'un seul vote pour l'attribution des mandats effectifs et un seul vote pour la suppléance.

S'il adhère à l'ordre de présentation des candidats titulaires et suppléants de la liste qui a son appui, il marque son vote dans la case placée en tête de liste.

Le vote nominatif se marque dans la case placée à la suite du nom du candidat, titulaire ou suppléant, à qui l'électeur entend donner sa voix.

ART. 261. — Sont nuls les bulletins qui contiennent plus d'un vote de liste, ou qui contiennent, soit pour les mandats effectifs, soit pour la suppléance, plus d'un suffrage nominatif. Sont également nuls les bulletins dans lesquels l'électeur a marqué à la fois un vote en tête de liste et à côté du nom d'un candidat titulaire ou suppléant, ou dans lesquels il a

voté à la fois pour un titulaire d'une liste et un suppléant d'une autre liste.

ART. 262. — Le total des bulletins valables favorables à une liste, soit qu'ils contiennent un vote de liste, soit qu'ils contiennent un vote nominatif, constitue le chiffre électoral de la liste.

Ce total est déterminé par l'addition des votes de liste et des votes nominatifs obtenus par les candidats titulaires. Les candidatures isolées sont considérés comme constituant une liste distincte.

ART. 264. — Lorsqu'un siège revient à titre égal à plusieurs listes, il est attribué à celle qui a obtenu le chiffre électoral le plus élevé, et en cas de parité des chiffres électoraux à la liste où figure le candidat dont l'élection est en cause, qui a obtenu le plus de voix, ou subsidiairement, qui est le plus âgé.

ART. 265. — Lorsque le nombre des candidats titulaires d'une liste est égal à celui des sièges revenant à la liste, ces candidats sont tous élus. Lorsque ce nombre est supérieur, ces sièges sont conférés aux candidats titulaires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix. En cas de parité, l'ordre de présentation prévaut.

COMMENTAIRE DE LA LOI

Le système d'application de la Représentation proportionnelle d'après lequel sont nommés les députés diffère notablement de celui qui a été appliqué aux élections communales. Nous allons, dans le commentaire qui va suivre, étudier les principales modifications introduites dans les élections législatives par la loi du 29 décembre 1899.

DE LA PRÉSENTATION DES CANDIDATS

La loi nouvelle a d'abord généralisé une règle en vigueur pour quelques grands districts et relative à la présentation des candidats par les parrains. Dorénavant la présentation doit être faite par cent électeurs dans les districts (art. 3). Il faut au moins cent parrains pour patronner une liste et l'appuyer de leurs signatures. C'est un obstacle aux candidatures fantaisistes et une garantie que les candidats proposés sont agréés par un groupe de citoyens prêts à les soutenir dans les compétitions électorales.

D'après une disposition de la loi nouvelle, les candidatures multiples sont interdites (art. 256). Il

serait déraisonnable, en effet, de se faire présenter comme candidat sur plusieurs listes luttant l'une contre l'autre dans le même scrutin et ayant des tendances assez divergentes pour se trouver en antagonisme dans une même élection.

Mais l'innovation la plus importante en cette matière a trait à l'ordre des candidatures.

Désormais, les candidats qui se présentent ensemble et forment une même liste, ne devront plus être inscrits comme antérieurement, selon l'ordre alphabétique, dans une colonne du bulletin. Les parraains seront libres d'indiquer eux-mêmes l'ordre d'inscription des candidats qui leur paraîtra préférable, et cet ordre sera respecté par le bureau principal.

Autrefois l'ordre d'inscription aboutissait souvent à favoriser quelque peu les candidats dont le nom commençait par un A ou par un B. Nombre d'électeurs votaient en effet à côté du premier nom de la liste.

Cela avait peu d'importance dans le procédé majoritaire. Mais sous le régime de la question de la représentation proportionnelle, la question de savoir à quels candidats vont vraiment les préférences du corps électoral prend un tout autre intérêt. « Rien ne peut être laissé au hasard en cette matière, et la lettre initiale du nom d'un candidat ne peut lui

être un titre à un avantage spécial sur ses co-candidats (1). »

L'ordre de priorité sera donc indiqué par les parrains. Mais remarquons toutefois, que les parrains restent toujours libres de s'en rapporter à l'ordre alphabétique.

Les parrains présenteront non seulement des candidats titulaires, mais aussi, s'ils le jugent utile, des candidats à la suppléance. La direction gouvernementale, de même que l'influence respective des groupes, ne peuvent dépendre de la maladie ou de la mort d'un représentant ou d'un sénateur.

Quelquefois, pour raisons de santé, ou de convenances personnelles, un élu se trouve empêché de continuer l'exercice de son mandat. Il doit donc pouvoir se retirer sans que son parti subisse de ce chef une perte d'influence au Parlement. Ce membre sera donc remplacé par le premier suppléant de sa liste. C'est le moyen le plus pratique de résoudre les difficultés que peuvent créer une retraite anticipée.

Nous avons vu que les candidatures multiples sont interdites. Un candidat ne peut figurer sur plus d'une liste dans la même élection. Néanmoins un candidat peut être présenté à la fois comme titulaire et

(1) *Le mécanisme de la représentation proportionnelle*, par J. Mommaert.

comme suppléant dans la même liste. De même on peut être à la fois candidat titulaire pour l'une des deux Chambres et candidat suppléant pour l'autre. Ces règles spéciales sont énoncées dans l'article 256.

DES BULLETINS DE VOTE

C'est le bureau principal qui établit le modèle des bulletins de vote et les fait imprimer, en se conformant à la loi.

Chaque liste comprenant plus d'un candidat titulaire doit occuper dans les bulletins de vote une colonne particulière.

Nous donnons ci-dessous la reproduction du dispositif adopté pour une liste. Le bulletin de vote en comprend généralement plusieurs. Nous supposons dans notre exemple que les parrains s'en sont référés à l'ordre alphabétique pour la présentation des candidats.

Nous y faisons figurer le nom d'un même candidat à la fois comme titulaire et comme suppléant, ainsi que la loi le permet.

Rappelons que les parrains pourraient indiquer un autre ordre de mérite à la présentation, pour les titulaires comme pour les suppléants. Ils agissent en cela selon les vœux et intérêts du parti. Quel sera l'ordre des différentes listes sur le bulletin de vote ?

L'article 258 porte à cet égard que le bureau principal tirera au sort pour savoir quelle liste occupera la première colonne du bulletin, quelle liste sera au second rang. Les dernières colonnes du bulletin sont consacrées aux candidats isolés.



Denucé	
Ghislain	
Lannoy	
Spriet	
Suppléants	
Bieswal	
Dero	
Spriet	

DU VOTE

Le bulletin de vote ayant été composé selon la loi, voyons comment l'électeur remplira son rôle le jour du scrutin. L'article 259 nous indique que l'électeur peut exprimer son vote de quatre façons :

S'il adhère à l'ordre de présentation des candidats titulaires et suppléants de la liste qui a son appui, il marque son vote dans la case placée en tête de cette liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats titulaires et veut modifier l'ordre de présentation des suppléants, il donne un vote nominatif à un des suppléants de la liste.

S'il adhère seulement à l'ordre de présentation des candidats suppléants et veut modifier l'ordre de présentation des candidats titulaires, il donne un vote nominatif au titulaire de son choix.

S'il n'adhère enfin à l'ordre de présentation ni pour les titulaires ni pour les suppléants, et veut modifier cet ordre, il marque un vote nominatif pour un titulaire et un vote nominatif pour un suppléant appartenant à la même liste.

Le principe fondamental de la loi a été puisé dans la théorie du vote uninominal (art. 259). Chaque bulletin de vote ne concourt jamais en

dernière analyse qu'à la nomination d'un seul candidat titulaire et d'un seul candidat suppléant. Les bulletins de vote émis dans n'importe quel district petit ou grand ayant 3, 4, 5, 10 ou 18 représentants à élire, ne vaudront jamais que pour une unité, qu'ils aient été pointés en tête de liste ou dans une case latérale.

La nouvelle loi supprime donc le « panachage », qui était, comme nous l'avons vu dans l'étude « la Loi communale », aussi illogique que contraire au principe de la représentation proportionnelle.

Le vote uninominal dans le scrutin de liste, garantit au contraire, au sein de chaque parti, la représentation des nuances, des grands intérêts locaux, matériels ou sociaux. La majorité même d'un parti ne pourra écarter les candidats, représentant les fortes minorités de son camp. Le vote uninominal est le gage du respect des droits de tous à la représentation.

Mais tout vote régulièrement exprimé, vote en tête de liste ou vote à côté du nom d'un candidat, doit être envisagé logiquement à un double point de vue. Il faudra en tenir compte, d'une part, pour établir la force relative du parti, pour obtenir son chiffre électoral, et, d'autre part, pour fixer l'ordre de priorité entre les candidats. Tout vote a donc une influence de parti et une influence de personne.

DU DÉPOUILLEMENT

Pour chaque liste, les tableaux de dépouillement doivent, d'après les articles 260 et 262 de la loi, mentionner séparément trois catégories de vote.

I. — Les votes de liste, comprenant les bulletins marqués en tête de liste ou à côté du nom d'un candidat suppléant. Ces votes indiquent l'adhésion de l'électeur à l'ordre de présentation de candidats titulaires.

Les bureaux de dépouillement devront donc compter combien chaque liste a :

1° De bulletins marqués en tête de liste ;

2° De bulletins marqués uniquement à côté du nom d'un candidat suppléant.

II. — Votes nominatifs pour les candidats titulaires. Ces votes individuels en faveur des candidats titulaires, se rencontrent dans deux espèces de bulletins :

1° Dans les bulletins marqués uniquement à côté du nom d'un candidat titulaire ;

2° Dans les bulletins marqués à la fois à côté du nom d'un candidat titulaire et à côté du nom d'un candidat suppléant.

Chacun de ces bulletins vaut un point au candidat titulaire, dont le nom y est favorisé d'un suffrage.

III. — Votes nominatifs pour les candidats suppléants.

Les votes individuels en faveur des candidats suppléants se trouvent dans deux espèces de bulletins :

1° Dans les bulletins marqués uniquement à côté du nom d'un candidat suppléant ;

2° Dans les bulletins marqués à la fois du nom d'un candidat titulaire et à côté du nom d'un candidat suppléant.

Chacun de ces bulletins vaut un point au candidat suppléant dont le nom y est favorisé d'un suffrage. Deux sortes de bulletins contiennent des votes qui s'inscrivent dans une seule de ces trois catégories.

Les bulletins portant un vote en tête de liste seront mentionnés dans la première catégorie, seulement comme votes de liste.

Les bulletins marqués uniquement à côté du nom d'un titulaire ne seront relevés que dans la deuxième catégorie, celle des votes nominatifs pour les candidats titulaires.

Les deux autres genres de bulletins contiennent des votes qui devront figurer dans deux catégories différentes.

Les bulletins marqués uniquement à côté du nom d'un candidat suppléant, seront comptés dans la première catégorie, comme votes de liste et ensuite

comme votes nominatifs dans la troisième catégorie, en faveur du candidat suppléant spécialement désigné.

Les bulletins marqués à la fois à côté du nom d'un candidat titulaire et à côté du nom d'un candidat suppléant, vaudront un point dans la deuxième catégorie au candidat titulaire qu'ils favorisent, et un point dans la troisième au candidat suppléant qui est spécialement désigné. Voici un modèle du tableau que les bureaux de dépouillement dressent pour donner un relevé fidèle des résultats. Nous prenons comme exemple une élection fictive de trois représentants.

NOMBRE DES BULLETINS VALABLES

NOMBRE DES BULLETINS NULS

Liste n° 1.

I
Votes de liste.

Bulletins marqués en tête de liste.	
Bulletins marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant.	

II
Votes nominatifs
pour les candidats
titulaires.

Denuce	
Ghislain	
Lannoy	
Spriet	

III
Votes nominatifs
pour les candidats
suppléants.

Bieswal	
Dero	
Spriet	

Liste n° 2.

I
Votes de liste.

Bulletins marqués en tête de liste.	
Bulletins marqués uni- quement à côté du nom du suppléant.	

II
Votes nominatifs
pour le candidat
titulaire.

Wolfs	
-------	--

III
Votes nominatifs
pour le candidat
suppléant.

Debruyné	
----------	--

Liste n° 3.

I Votes de liste.	{	Bulletins marqués en tête de liste.	
		Bulletins marqués uniquement à côté du nom d'un suppléant.	
II Votes nominatifs pour les candidats titulaires.	{	Hardy	
		Lange	
III Votes nominatifs pour les candidats suppléants	{	De Joug	
		Voghel	

C'est dans les chiffres qu'indiquent les tableaux de dépouillement que le bureau principal retrouvera au moment voulu les éléments nécessaires pour déterminer le chiffre électoral de chaque parti et pour calculer l'ordre définitif des candidats titulaires ou suppléants.

DE LA RÉPARTITION

Le chiffre électoral de chaque liste étant connu, à combien de sièges chacune des listes en présence aura-t-elle droit? Comment se fera le calcul de répartition proportionnelle? L'article 263 de la nouvelle loi répond à ces questions; il rend applicable aux élections législatives le mode de calcul déjà en vigueur dans la loi électorale du 12 septembre 1895.

Toutefois, remarquons une modification importante en ce qui concerne l'admission des listes à la Répartition. La nouvelle loi supprime le *quorum*, c'est-à-dire le nombre minimum de voix, que les listes d'une circonscription doivent réunir pour participer à la dévolution des sièges. Le *quorum* dans la loi communale du 12 septembre 1895 est fixé d'après le nombre des Représentants à élire dans la circonscription.

Sa suppression a donné lieu à d'assez vives discussions à la Chambre. Ses partisans invoquaient surtout, pour sa conservation, les raisons suivantes. Le *quorum* est commandé par un motif d'ordre public, afin d'éviter l'émiettement des groupes; il sert à écarter des élections les listes fantaisistes. Enfin le *quorum* est inscrit dans la loi communale, et si la précaution a été jugée nécessaire pour la

Commune, pourquoi ne pas la considérer comme telle pour le Parlement?

M. Van den Heuvel, ministre de la justice, a réfuté victorieusement ces arguments dans le magistral discours qu'il a prononcé au Sénat, dans la séance du 21 décembre 1899, avant le vote de la loi (1).

Après avoir montré les défauts de ce système du *quorum*, contraire au principe de la Représentation proportionnelle, par cela même qu'il écarte *a priori* du partage des sièges les listes des partis qui n'ont pu atteindre le minimum légal, M. Van den Heuvel montre, qu'en réalité, il y a un *quorum* naturel. C'est le nombre de voix équivalent au chiffre répartiteur.

Il est incontestable que le parti qui n'aurait pas réuni le nombre de voix équivalent à ce chiffre, serait, par la force des choses exclu de toute répartition.

C'est donc le système d'Hondt, système du diviseur électoral, qui est appliqué pour la dévolution proportionnelle des sièges. Nous ne reviendrons pas sur l'application de ce système dont nous avons fait l'étude dans notre chapitre II. Nous avons montré qu'il satisfait la raison et donne à tous les groupes de citoyens suffisamment nombreux, le moyen d'a-

(1) *Annales parlementaires de Belgique*. Séance du Sénat du 21 décembre 1899.

voir un élu de leur choix. C'est là un point essentiel en ce qui concerne la liberté des électeurs et des partis.

DÉSIGNATION DES ÉLUS TITULAIRES

Si un groupe n'a présenté qu'un nombre de candidats titulaires, équivalent au nombre de sièges qui lui sont dus d'après la Répartition, il n'y a pas de difficulté, ces candidats sont élus.

Mais que faire si une liste présente plus de candidats titulaires qu'elle n'obtient de sièges à la Répartition ?

La loi érige en principe la règle de la pluralité des voix, pour déterminer quels sont les élus de chaque liste. Rien de plus juste, c'est la volonté des électeurs qui doit décider. D'après l'article 205, « les sièges sont conférés aux candidats titulaires qui ont obtenu le plus grand nombre de voix ». Mais comment établit-on le nombre de voix qu'ont obtenues les différents candidats ?

Deux éléments doivent entrer en ligne de compte : 1° les votes nominatifs ; 2° les votes de liste.

Pour les votes nominatifs, cela va de soi. Mais pour les votes de liste, comment doit être faite la dévolution ? Sur quels principes s'est-on basé pour les attribuer aux candidats ?

Aux yeux du législateur, l'électeur qui adhère à l'ordre de présentation déclare en vérité qu'il souhaite voir appeler successivement aux sièges de la liste les divers candidats titulaires dans le rang indiqué au bulletin.

« Chaque électeur est censé être dans la position de celui qui viendrait devant le président du bureau électoral et engagerait avec lui le dialogue suivant :

Je vote, dirait l'électeur, pour le premier candidat !
— Le président du bureau électoral répondrait :
Mais, monsieur, il est absolument inutile de voter encore pour le premier candidat, il a déjà le chiffre diviseur des voix. Par conséquent il est dès maintenant, certain d'être élu. — Alors je vote pour le second. — Le second aussi atteint déjà le chiffre diviseur, il est donc assuré également d'être élu — Alors je vote pour le troisième (1) ! »

Et cette interprétation est absolument logique. Les votes de liste d'un parti seront donc ainsi dévolus à ses divers candidats dans l'ordre de présentation, jusqu'à épuisement de ces votes.

Quand le nombre des candidats titulaires d'une liste est insuffisant, un candidat suppléant peut être proclamé élu titulaire. Mais si une liste a le défaut

(1) Discours de M. Van den Heuvel, ministre de la justice, *Annales parlementaires belges*. Séance du Sénat du 21 décembre 1899.

de ne contenir qu'un nombre insuffisant de candidats titulaires et suppléants, la loi se voit obligée de répartir les sièges demeurés vacants faute de candidats entre les autres listes concurrentes.

Cette menace suffit pour que les partis soient attentifs à présenter un contingent assez nombreux de candidats titulaires et suppléants.

DÉSIGNATION DES ÉLUS SUPPLÉANTS

Elle se fait dans les mêmes conditions que la désignation des élus titulaires, en tenant compte des votes nominatifs et des votes en tête de liste, impliquant l'adhésion à l'ordre de présentation des candidats. L'ordre définitif des élus suppléants sera réglé d'après le nombre de voix qu'ils auront ainsi obtenues suivant la règle de la pluralité.

Nous venons d'étudier dans ce commentaire les principales dispositions de la loi du 29 décembre 1899 relatives à l'application de la représentation proportionnelle intégrale dans les élections législatives. Nous verrons dans la section II du chapitre suivant quels furent les résultats obtenus après les élections du 27 mai 1900.

CHAPITRE V

LES RÉSULTATS DU NOUVEAU SYSTÈME ÉLECTORAL

SECTION I

LES RÉSULTATS DU NOUVEAU SYSTÈME ÉLECTORAL

EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS COMMUNALES

Deux élections ont déjà eu lieu sous le régime de la loi communale du 12 septembre 1895. L'une se fit immédiatement après son adoption, l'autre au mois d'octobre de l'année dernière.

Ces deux épreuves ont été tout à fait favorables. Le mécanisme, si compliqué en apparence, des opérations électorales, a fonctionné partout avec une régularité et une sûreté qui n'ont été en défaut nulle part, et les résultats équitables de la loi nou-

velle ont pleinement répondu à l'attente des partisans de la Représentation proportionnelle.

Cependant l'application incomplète du système proportionnaliste n'a pas été sans soulever parmi ses promoteurs de vives critiques. M. Goblet d'Alviella, un des champions les plus énergiques de l'Association réformiste, disait à ce sujet : « La loi qui régit nos élections communales est à la fois injuste et absurde. Elle serait de nature à discréditer définitivement la Représentation proportionnelle si celle-ci pouvait l'être. En maintenant le privilège de la majorité absolue, elle offre une prime aux coalitions des partis les plus hétérogènes; en introduisant un *quorum* artificiel, elle empêche des groupes sérieux d'obtenir leur part de représentation et fausse la proportionnalité des résultats; enfin en autorisant le « panachage », elle laisse à une poignée de mécontents ou de farceurs la latitude de faire échouer les candidats les plus importants des divers partis (1) ».

Nous avons, dans le chapitre III, signalé les défauts dont M. d'Alviella fait la critique dans les lignes citées plus haut. Malgré ces défauts, l'application de la Représentation proportionnelle aux

(1) Goblet d'Alviella. Les élections communales. *Revue de Belgique*, 15 octobre 1899.

élections communales a donné de bons résultats.

Ces résultats, il faut le reconnaître, n'ont pas été, au moment où ils se sont produits, sans causer quelques surprises et quelque émoi.

Les nouvelles élections dotaient tout à coup les principales villes de Belgique, Bruxelles, Gand, Liège, de conseils communaux dans lesquels la majorité n'appartenait à aucun parti; les catholiques, les libéraux doctrinaires, les progressistes, les socialistes y comptaient des représentants. C'était une curieuse carte d'échantillons. Aucun de ces partis n'était à lui seul assez prépondérant pour se passer du concours des autres.

Aussi ce fut de la part des administrateurs communaux un concours de plaintes et de récriminations. Il allait devenir impossible de gérer les affaires communales avec des éléments aussi divers au sein du conseil.

Mais ces prédictions pessimistes tombèrent d'elles-mêmes quand les nouveaux conseils communaux entrèrent en fonctions; les anciens administrateurs libéraux furent confirmés dans leurs emplois, et les choses marchèrent administrative-ment tout aussi bien que par le passé.

M. Braun, bourgmestre de Gand, faisait le 9 mai 1899, à l'association libérale de cette ville, la déclaration suivante : « Depuis que la représenta-

tion proportionnelle est appliquée au conseil communal de Gand, tout le monde a pu apprécier les heureux effets de la réforme; tout le monde reconnaît que, loin de périliter, la prospérité matérielle de la ville s'est accrue, et que l'apaisement des esprits a produit des résultats aussi inattendus qu'inespérés. »

Par l'application du principe proportionnaliste, le contrôle des minorités s'exerça d'une façon efficace et l'on fut obligé d'écouter leurs avis et de faire droit à leurs réclamations dans ce qu'elles avaient de légitime.

L'administration des grandes villes y gagna beaucoup et devint ce qu'elle aurait toujours dû être, celle de tous les citoyens, au lieu d'être seulement celle d'un parti.

Nous avons dit que le mécanisme électoral avait fonctionné partout en général d'une manière très satisfaisante. Toutefois les élections de 1895 permirent de constater que les demi-mesures prescrites par la loi dans l'application du système de la représentation proportionnelle avaient de très sérieux inconvénients.

Nous empruntons à un article de M. Hermann Dumont, dans la *Revue Politique et Parlementaire* du 10 décembre 1899, les deux exemples qui suivent :

« Les habitants d'une petite commune de la province du Limbourg, la commune de Brée, ne voulant pas respecter la législation nouvelle, crurent pouvoir échapper à la représentation proportionnelle en présentant tous les candidats séparément. Aucune liste ne fut donc formée et 16 candidats furent présentés individuellement alors qu'il y avait neuf conseillers à élire.

« Comme toutes les assemblées électives belges, les conseils communaux sont divisés en deux séries, comprenant chacune la moitié du Conseil. Cette mesure existe dans nos lois pour permettre le renouvellement partiel des assemblées électives, les élections, sauf le cas de dissolution, n'ayant lieu que pour une moitié seulement des élus. A la suite du vote de la loi nouvelle, les conseils communaux avaient été dissous, mais le vote pour chaque série se faisait séparément et constituait une élection distincte.

« Nous donnons ici seulement le résultat de l'élection de Brée, pour les conseillers de la deuxième série, ceux de l'autre étant à peu près analogues.

« Il y avait dans cette série 5 conseillers à élire ; 9 candidats avaient été présentés, et tous les 9 avaient été présentés isolément. Il était à prévoir que dans ces conditions, le nombre des bulletins « panachés » serait considérable. En effet, puisqu'il

n'y avait aucune liste, ou plutôt, puisque chaque candidat constituait une liste à lui tout seul, il n'y avait de bulletins de listes, comptant pour la formation des chiffres électoraux, que ceux où l'on avait voté pour un seul candidat. Ces bulletins furent très peu nombreux; il n'y en eut que 104 sur 748 votes valables. Ces 104 bulletins individuels se répartissaient comme suit entre les 9 candidats.

MM. Hellen	29
Leroy	21
Martens	48
Vrancken	42
Gilée.	41
Custers	5
Jacquet	3
Masseau	3
Van den Bosch	2

« Ce sont là les chiffres électoraux des candidats. Indépendamment de ces 104 bulletins, ne portant qu'un seul nom, il y en eut 644 où l'on votait pour plusieurs candidats; tous les électeurs qui avaient cru pouvoir voter de cette manière, avaient été trompés sur la véritable portée de leur vote; ce vote ne pouvait servir à rien du tout dans l'élection de Brée; le vote du panacheur, sert, en effet, dans le système de la loi communale, à faire préférer un candidat aux autres candidats de la même liste. Or,

dans l'élection qui nous occupe, il n'y avait qu'un candidat sur chaque liste; dans l'hypothèse proportionnaliste, l'effet des bulletins panachés devait donc être et a été complètement nul. Ils pouvaient cependant, ces bulletins, produire un résultat s'ils faisaient atteindre à un ou à quelques-uns des candidats, la majorité absolue, et c'est en effet ce qui est arrivé. Les voix données par les 644 bulletins panachés se sont réparties comme suit :

MM. Gacquet	417
Leroy	411
Hellen	388
Martens	320
Custers	291
Van den Bosch	256
Masseau	222
Vrancken	121
Gilée.	75

La majorité absolue n'étant que de 375 voix, MM. Jacquet, Leroy et Hellen ont donc été proclamés élus tout d'abord; les deux derniers l'eussent été aussi avec la Représentation proportionnelle, mais M. Jacquet qui n'avait que trois voix de liste eût vu d'autres candidats passer avant lui. Les deux autres sièges ont été attribués aux candidats ayant les chiffres électoraux les plus élevés, MM. Martens et Vrancken. Ce dernier, bien qu'il n'ait en tout que

133 voix est préféré à des candidats qui en ont obtenu 296, 258 et 225. Mais il faut remarquer que les voix obtenues par MM. Custers, Van den Bosch et Masseau étaient les voix d'électeurs qui avaient déjà voté pour d'autres candidats; elles avaient déjà servi ailleurs; aussi n'est-il pas tout à fait injuste de leur donner moins de poids qu'aux douze suffrages qui se sont concentrés sur le seul nom de M. Vrancken.

Il n'en est pas moins vrai que le résultat est inacceptable, il l'eût été davantage si l'élection eût été faite avec l'application exclusive de la Représentation proportionnelle. On aurait vu alors annuler complètement les 60 $\frac{1}{2}$ bulletins panachés, et proclamer comme élu le candidat Gilée dont 11 électeurs auraient fait le succès. » (1)

C'est pour éviter le retour de semblables anomalies que lorsqu'il s'est agi de réaliser la Représentation proportionnelle pour les élections législatives, l'on a mis en avant des formules complètement différentes de celles de la loi communale.

Ajoutons que lorsqu'en novembre 1899, les électeurs de Brée eurent à procéder à de nouvelles élections communales, ils présentèrent des listes en-

(1) *Revue politique et parlementaire* du 10 décembre 1899, article de M. Hermann Dumont.

tières et que l'élection se fit dans des conditions très régulières.

Le second résultat anormal que signale M. Hermann Dumont s'est produit dans un important faubourg de Bruxelles, la commune de Saint-Gilles.

Pour faire passer leur liste entière à la majorité absolue, les libéraux progressistes avaient contracté alliance avec le parti socialiste.

Le résultat déçut leurs espérances et la répartition proportionnelle attribua seulement à la liste radico-socialiste 12 sièges sur 25. Mais il arriva en même temps que quelques électeurs libéraux désapprouvant l'alliance avec les socialistes ne votèrent pas pour ces derniers qui se trouvèrent ainsi distancés de quelques voix par les autres candidats de la liste commune.

Cette légère différence eut pour résultat de faire échouer tous les candidats socialistes, résultat évidemment peu conforme à la justice distributive.

Malgré ces imperfections de détail, on peut dire que d'une façon générale, le nouveau système a fonctionné très bien dans les élections de 1895 comme dans celles de 1899.

La composition des conseils communaux a été sensiblement améliorée et les faits ont prouvé que les assemblées mixtes, dues à la représentation proportionnelle ne sont pas un obstacle à la bonne

marche des affaires dont elles ont à s'occuper. L'expérience a donc été sous tous les rapports absolument concluante et favorable.

SECTION II

LES RÉSULTATS DU NOUVEAU SYSTÈME ÉLECTORAL

EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

C'est le 27 mai de la présente année que fut faite la première application de la loi du 29 décembre 1899 sur les Élections Législatives.

Elle donna, dans les opérations préliminaires relatives au choix des candidats pour l'établissement des listes, des résultats assez curieux.

Les partis, ou plutôt les associations dirigeantes de chaque parti, avaient en effet à envisager ce problème sous un double aspect. Il fallait à la fois composer des listes qui attirent le plus grand nombre possible de suffrages, et établir entre les candidats un ordre de préférence qui empêche les compétitions personnelles de dégénérer en scissions ouvertes.

« Cette dernière opération était particulièrement délicate au début du nouveau régime, alors qu'il

s'agissait de faire un choix entre des candidats habitués à vaincre ou à succomber ensemble (1). »

Or il est étrange de constater que dans ces opérations préliminaires du choix des candidats et de la composition des listes, ce furent surtout les promoteurs de la nouvelle loi qui eurent à souffrir de sa première application. Au contraire, d'anciens adversaires de la Représentation proportionnelle se firent attribuer les premières places.

Quoi qu'il en soit, dans les cercles politiques où l'on choisit les candidats par le scrutin, comme dans ceux où il ne fut pas nécessaire d'y recourir, les décisions ou les verdicts furent acceptés partout avec résignation par ceux mêmes dont ils déçurent les espérances et dont ils méconnurent les titres.

Quant aux résultats des élections, ils furent ceux que l'on attendait et que l'on avait pressentis. Nous puisons les documents suivants dans un article que M. Goblet d'Alviella fit paraître à ce sujet dans le numéro de la *Revue de Belgique* du 15 juillet 1900.

« Sur les 152 sièges de la Chambre, 86 sont restés à la droite, 33 ont été attribués aux libéraux et aux progressistes, 32 aux socialistes, 1 aux démocrates chrétiens. Il est bon de rappeler que la Chambre

(1) *Revue de Belgique*, numéro du 15 juillet 1900. Article de M. Goblet d'Abviella.

dissoute renfermait 112 cléricaux, 28 socialistes et 12 libéraux.

De son côté, l'ancien Sénat comptait, en dehors des 26 sénateurs élus par les conseils provinciaux et des 2 membres de droit, 50 catholiques et 26 libéraux. La représentation proportionnelle leur substitua 43 catholiques et 33 libéraux.

Par un phénomène assez imprévu, les trois partis se réjouirent également de ces résultats : la droite, parce qu'elle avait gardé une majorité dépassant ses prévisions les plus optimistes ; les libéraux, parce que le nombre de leurs mandataires passait à la Chambre de 12 à 33 et que leurs principaux chefs rentraient au Parlement ; enfin les socialistes, parce qu'ils avaient gagné de nouveaux sièges et fait brèche dans plus d'un arrondissement fermé jusque-là à leur propagande (1) ».

Ainsi donc les résultats des élections satisfirent tous les partis.

Quels avantages la Belgique a-t-elle retirés de cette application du système proportionnaliste qui a modifié la composition de son Parlement ?

L'expérience est de date trop récente pour que nous puissions déjà les constater ; nous pourrions toutefois les prévoir. Le développement toujours

(1) Goblet d'Alviella. *La Représentation proportionnelle en Belgique*.

croissant du parti socialiste auquel le scrutin de liste majoritaire ne donnait aucune représentation efficace, et que les libéraux et les catholiques cherchaient à comprimer, menaçait de causer de graves désordres. Nous pouvons dire qu'avec l'ancien système électoral « la couverture était trop étroite ». Le système actuel satisfait les aspirations des socialistes. Nous croyons donc que la représentation proportionnelle des partis dans l'enceinte du Parlement sera l'avènement d'une politique plus libérale à l'égard de tous les groupes, qu'elle tendra à faire prédominer la politique de transaction sur la politique de combat et qu'elle contribuera ainsi à maintenir dans ce pays la paix générale.

La satisfaction qu'éprouve chaque électeur à la pensée qu'il y a au Parlement quelqu'un qui défend ses idées et s'efforce de réaliser ses aspirations est le meilleur gage de sa tranquillité et par conséquent de celle du pays.

CHAPITRE VI

EXAMEN CRITIQUE DU SYSTÈME BELGE

FAUT-IL L'INTRODUIRE EN FRANCE ?

DANS QUELLE MESURE ?

Nous venons, dans le chapitre précédent, de voir les avantages que la Belgique a retirés de son nouveau système électoral. S'ensuit-il que cette législation soit parfaite et ne comporte ni critiques ni améliorations? Evidemment non.

Nous allons ci-après indiquer les principaux griefs que les adversaires de ce système invoquent pour le combattre.

Après avoir vu les défauts qui se réfèrent à l'application de la nouvelle loi, nous examinerons rapidement les reproches que font à la Représentation proportionnelle ceux qui défendent le principe de la majorité absolue.

Un des défauts les plus graves de la nouvelle loi

belge provient du maintien de l'inégalité des circonscriptions électorales.

Il existe en effet des arrondissements qui élisent 3 députés, d'autres qui en élisent 11, 18; Bruxelles en aura même bientôt 20.

Cette inégalité de droits des électeurs d'après le lieu de leur domicile était un des graves inconvénients de la loi ancienne. Sans doute cet inconvénient est moins grave aujourd'hui que le choix de chaque électeur est restreint à un nom et que la Représentation proportionnelle attribue une part des mandats à tous les groupes sérieux. Mais ce n'est pas moins un élément de perturbation.

En effet, dans les petites circonscriptions, les partis qui ne se sentiront pas assez forts pour enlever à eux tout seuls un mandat sur trois ou sur quatre vont se trouver obligés de se coaliser, ce qui va évidemment à l'encontre même du principe de la Représentation proportionnelle.

Le remède sera évidemment de fusionner les circonscriptions les plus restreintes de façon que, autant que possible, le nombre des mandats à conférer permette à chaque parti d'avoir son représentant.

La nouvelle législature ne se refusera probablement pas à ce remaniement des circonscriptions électorales.

Un autre défaut, dont les conséquences pourraient s'aggraver au point de remettre en question le principe même de la Représentation proportionnelle, sans que celle-ci en soit responsable, c'est le pouvoir excessif que la loi reconnaît aux associations électorales en matière de présentation. En fait, le système actuel revient à dire : aux électeurs, le droit de choisir leur liste ; aux associations, celui de désigner les élus.

On voit de suite les inconvénients qui peuvent résulter de cette présentation faite par la tête d'un parti.

Il faudrait pour les supprimer qu'on laissât aux électeurs, le soin de choisir réellement les candidats devant figurer sur la liste. Et pour que ce but soit atteint il faudrait que l'ensemble du corps électoral possédât une éducation politique suffisante pour lutter contre la routine et l'indifférence, qui sont les défauts inhérents à la foule des électeurs.

Il est possible que, dans un avenir plus ou moins éloigné, ce résultat soit obtenu. Ainsi seraient supprimés par l'éducation du corps électoral les inconvénients qui résultent du monopole des associations.

Voyons maintenant quels sont les griefs généraux que les adversaires de la Représentation proportionnelle invoquent pour combattre son application. Ces

griefs sont ceux que les antiproportionnalistes mettent en avant dans tous les pays.

La Représentation proportionnelle, dit-on, incite les partis à des coalitions contre nature.

Ce reproche de pousser aux coalitions peut être écarté sommairement. Ou bien on se trouve devant deux partis qui sont désormais certains d'obtenir leur part de représentation. Pourquoi iraient-ils se coaliser, quand ils peuvent arriver au même résultat en gardant leur complète autonomie? Ou bien il s'agit, comme nous le disons ci-dessus, de groupes isolément trop faibles pour obtenir un seul siège. Pour ceux-ci, il peut arriver qu'ils se coalisent, mais la nécessité s'en fera bien moins fréquemment sentir que sous un régime où, pour exercer quelque influence, les partis doivent atteindre la majorité des suffrages.

D'un autre côté, quand des minorités, même relativement peu considérables, seront certaines d'obtenir leurs représentants, les moindres nuances d'opinion ne vont-elles pas vouloir faire bande à part? Bien plus, ne verra-t-on pas des intérêts particuliers, en opposition avec l'intérêt général, se chercher et se grouper au détriment des partis politiques?

S'il s'agit d'intérêts respectables véritablement lésés par les actes du pouvoir, c'est le but même de la Représentation proportionnelle que de leur don-

ner des mandataires pour appuyer leurs griefs légitimes.

S'agit-il au contraire de véritables coalitions contre le bien public, elles ne tarderaient pas, en Europe du moins, à soulever contre elles un tel mouvement d'opinion, qu'elles seraient du coup réduites à l'impuissance.

On a aussi exprimé l'appréhension que les doctrines les plus subversives ne réussissent ainsi à se faire représenter officiellement. « Ne vaut-il pas mieux encore les rencontrer au grand jour que de les réduire à fermenter sourdement dans les couches profondes de la nation (1)? » Quoi qu'il en soit, cette controverse est désormais sans objet, car il n'est plus de pays où les opinions anticonstitutionnelles, voire même antisociales, aient encore besoin de la représentation proportionnelle pour forcer les portes du Parlement.

Un autre reproche que l'on fait au système de la proportionnalité, c'est de rendre presque impossible l'action du gouvernement. Pour bien gérer les affaires de l'Etat, il faut que le gouvernement s'appuie sur une majorité stable et forte. Avec la Représentation proportionnelle, si le nombre des Représentants des minorités augmente, par contre, la ma-

(1) Goblet d'Alviella. *Histoire d'une Réforme*, Weissenbruch, éditeur, à Bruxelles.

majorité sera très affaiblie et la fragilité ministérielle, qui est le grand défaut du régime parlementaire, sera poussée à l'excès.

Nous répondrons, à ceux qui cherchent l'appui du gouvernement dans une omnipotente majorité, que l'histoire infirme singulièrement leur opinion. L'expérience plus que centenaire de l'Europe, et particulièrement de la France depuis 1789, prouve que la pratique de la toute-puissance des majorités électorales locales et l'écrasement légal des minorités locales ne constituent nulle part des majorités de gouvernement nombreuses, solides et durables. Au contraire le procédé majoritaire aboutit souvent dans les assemblées élues à des changements énormes qui ne correspondent qu'à un déplacement de peu de voix dans le corps élisant, tandis que la Représentation proportionnelle de la majorité et des minorités, suit fidèlement les fluctuations des mouvements d'opinions, sans en exagérer jamais la portée et les effets. Par la violence même de ses impulsions, le système majoritaire est contraire à la stabilité du pouvoir.

On dit encore : il y a certains Etats dont les institutions ne sont pas unanimement acceptées par l'ensemble des citoyens. La minorité veut le renversement du régime existant. En augmentant sa force, en développant ses moyens d'action, peut-être arrive-

rait-elle à rendre impossible le maintien de ce régime.

Nous répondrons à cela, qu'au contraire, c'est en voulant étouffer la minorité qu'on la pousse à s'insurger, parce que, désespérant du scrutin, elle n'a pas d'autre remède que de recourir aux armes.

La représentation proportionnelle est le seul moyen d'empêcher les révolutions périodiques (1).

Une minorité qui parvient par les moyens légaux à mettre en balance les pouvoirs du gouvernement existant n'est plus une minorité, et un gouvernement qui ne peut se maintenir au pouvoir qu'en écartant du Parlement les partis qui lui sont contraires n'est pas le gouvernement de la nation par la nation.

Au terme de notre étude, nous nous demanderons si le système de la représentation proportionnelle pourrait être appliqué utilement à notre pays. Nous répondrons affirmativement, et constaterons que la France, qui longtemps y est restée indifférente et hostile, commence enfin à s'en préoccuper.

Toutefois, nous pensons que cette réforme devrait être progressive. Sans appliquer le régime de la proportionnalité à toutes nos élections, nous pourrions peut-être en faire l'essai dans nos élections municipales.

(1) Jules Simon. Lettre à M. Séverin de la Chapelle.

Nous constatons que la marche des idées est dans ce sens.

M. Mirman, député, a présenté à la Chambre, le 18 décembre 1899, un projet de loi tendant à assurer la représentation proportionnelle dans les conseils municipaux.

Il espérait que si le principe de la proportionnalité nouvelle pouvait être essayé en France sur le terrain municipal, ce serait un pas très important, préparatoire de son extension sur le terrain politique. Cette marche prudente a été celle des législateurs belges.

Nous avons vu que chez nos voisins l'expérience a pleinement réussi et que les Chambres ont étendu aux élections législatives le système qui avait donné de si bons résultats aux élections communales.

Pourquoi n'en serait-il pas de même en France?

Le système de la représentation des minorités satisfait la raison et comble les lacunes de notre législation électorale actuelle.

Nous terminerons en exprimant le souhait que notre pays soit bientôt à même d'en apprécier les heureux effets.

Vu par le Président de la thèse :

CHAVEGRIN.

Vu par le Doyen :

GLASSON.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

TRAITÉS SPÉCIAUX

SUR

LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS EN BELGIQUE

- Anonyme.** — Le Régime électoral en Belgique ; Bruxelles, Oscar Schepens et Cie, 1899.
- Goblet d'Alviella.** — La Représentation proportionnelle en Belgique ; Bruxelles, Weissenbruch, 1900.
- Mommaert (J.).** — Le Mécanisme de la Représentation proportionnelle ; Bruxelles, Oscar Schepens et Cie, 1900.
- Van den Heuvel (J.).** — Contre la généralisation du Scrutin uninominal ; Gand, Engelcke, 1899.
- Léger (Th.).** — La Réforme électorale ; Bruxelles, Oscar Schepens, 1899.
- Goblet d'Alviella.** — Proposition d'introduire le principe de la Représentation proportionnelle dans la Constitution belge ; Bruxelles, 1892.
- Nyssens (A.).** — Le Suffrage universel tempéré ; Bruxelles, Oscar Schepens, 1898.
- Van Weddingen (A.).** — Justice pour tous ou la Représentation des partis ; Bruxelles, Oscar Schepens, 1898.
- Mommaert (J.).** — La Sincérité du régime représentatif en Belgique ; Bruxelles, Oscar Schepens, 1898.
- Woeste (Ch.).** — Une expérience de la Représentation proportionnelle ; Bruxelles, Oscar Schepens, 1895.

Jacquart (C.). — Statistique électorale ; Bruxelles, Oscar Schepens et Cie, 1900.

Vercruysse (F.). — Carte électorale de la Belgique d'après le scrutin du 27 mai 1900 ; Bruxelles, Oscar Schepens et Cie, 1900.

Revue de Belgique. — Numéros des 15 octobre 1899, 15 mai, 15 juin, 15 juillet, 15 août, 15 septembre 1900 ; Bruxelles, Weissenbruch.

La Représentation proportionnelle, — Revue mensuelle, années 1899 et 1900 ; Bruxelles, Polleunis et Ceuterick.

Annales parlementaires belges. — Séance du 21 décembre 1899.

TABLE DES MATIÈRES

DE LA REPRÉSENTATION DES MINORITÉS EN BELGIQUE

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES.

1. Principe de la souveraineté nationale.	1
2. Mode d'exercice par le suffrage universel	1
3. La loi de la majorité absolue	2
4. Critique du principe majoritaire.	3
5. De la nécessité d'assurer une représentation adéquate à l'opinion du pays.	4
6. La France et la représentation proportionnelle ; les États généraux de 1789.	5
7. Énoncé rapide des applications faites dans les États à régime représentatif, sauf la Belgique.	6

CHAPITRE II

HISTORIQUE DE LA RÉFORME ÉLECTORALE EN BELGIQUE.

8. Historique	9
9. Le problème de la répartition.	10
10. Difficulté de trouver un système satisfaisant	12

11. Le système d'Hondt. Son analyse.	14
12. La conférence internationale d'Anvers en 1885	17
13. Le projet de l'Association réformiste. Son échec.	18
14. Causes de cet échec. Revirement des idées	20
15. Vote de la loi communale.	21

CHAPITRE III.

SYSTÈME BELGE EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS COMMUNALES.

16. Loi communale du 12 septembre 1895	22
17. Commentaire de la loi	25
a) Du chiffre électoral	25
b) Du quorum.	26
c) Désignation des élus	27
d) Du panachage.	29

CHAPITRE IV

SYSTÈME BELGE, EN MATIÈRE D'ÉLECTIONS LÉGISLATIVES.

18. Loi du 29 décembre 1899, relative à l'application de la représentation proportionnelle aux élections législa- tives.	32
19. Commentaire de la loi	37
a) De la présentation des candidats	37
b) Des bulletins de vote.	40
c) Du vote.	42
d) Du dépouillement	44
e) De la répartition.	49
f) Désignation des élus titulaires	51
g) Désignation des élus suppléants.	53

TABLE DES MATIÈRES

79

CHAPITRE V

LES RÉSULTATS DU NOUVEAU SYSTÈME ÉLECTORAL.

Section I.

20. Les résultats en matière d'élections communales . . . 54

Section II.

21. Les résultats en matière d'élections législatives . . . 63

CHAPITRE VI

22. Examen critique du système belge 67
23. Faut-il l'introduire en France. Dans quelle mesure. . . 73
24. Conclusion. 74

